

安全理事会

Distr.: General
5 March 2019
Chinese
Original: English

安全理事会第 2423(2018)号决议第 4 段执行情况

秘书长的报告

一、 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2423(2018)号决议第 6 段提交的，安理会在该段中请我在总统就职典礼后 6 个月后报告该决议第 4 段所述措施以及在“和平契约”框架内制定的基准落实方面的进展情况。

二. 全面评估《马里和平与和解协议》的落实进展情况

2. 为准备编写本报告，我的特别代表兼联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)团长穆罕默德•萨利赫•阿纳迪夫继续与所有各方密切合作，审查取得的进展，并加快落实 2015 年《马里和平与和解协议》规定的关键措施。2018 年 12 月 7 日至 12 日，政治和建设和平事务部与和平行动部主管非洲事务助理秘书长宾图•凯塔和主管建设和平支助事务助理秘书长奥斯卡•费尔南德斯-塔兰科访问了马里，以评估该协议的落实情况。在巴马科，他们会见了马里总统易卜拉欣•布巴卡尔•凯塔、总理苏梅楼•布贝亚•马伊加、内阁成员、签署《协议》的武装团体、政治利益攸关方、民间社会代表和国际伙伴，其中包括萨赫勒五国集团联合部队以及马里稳定团和联合国国家工作队。他们还访问了莫普提和加奥。我的特别代表从 2 月开始与主要利益攸关方重新接触，以进一步审查所取得的进展。

3. 对话者意识到安全理事会对全面执行《协议》过程中的持续拖延深感沮丧。马里政府在 2018 年 10 月 15 日签署《和平契约》时重申，在各签署方于 2018 年 3 月 22 日签署关于执行《协议》所规定的优先措施的路线图后，承诺全面执行《协议》。签署《协议》的武装团体通过在同一天签署的附件表示完全遵守《契约》，同时还同意启动解除武装、复员、重返社会和整编加速进程。

4. 在会晤我的特别代表和助理秘书长过程中，凯塔总统和马伊加总理重申致力于加快全面执行《协议》。阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟的代表承





认总理为加快执行《协议》所做的努力，并欢迎设立一个专门的部，负责协调落实和平进程以及更经常的协商。实际步骤的顺序和时间表不太清楚。

5. 自 2018 年 7 月和 8 月举行总统选举以来，在《协议》的执行方面出现了积极的事态发展。总的来说，各方重新关注和平进程，签署方之间更加信任。国际压力、包括通过制裁威胁施加的压力，被视为加速这一进程的一个重要因素。包括非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和独立观察员在内的一些伙伴，呼吁对一些政治敏感改革进程的最后期限采取更现实的做法，以便让主要利益攸关方有时间进行包容各方的协商，并取得有意义和可持续的成果。

6. 对话者赞扬马伊加总理努力接触各政治派别的利益攸关方，以建立必要的共识，通过《协议》设想的关键机构和政治改革。政治反对派的代表在会见我的助理秘书长时强调，他们没有得到足够的包容来参与政治和改革进程。民间社会代表，特别是妇女，强调需要就《协议》进行更有效的沟通，并强调执行过程中的包容性，以确保社会各阶层都能在和平进程中行使自主权。

7. 修订《宪法》的全民投票被认为是巩固关键的机构和行政改革的一个不可或缺的里程碑。1 月 14 日，政府成立了宪法改革专家委员会，并任命了委员会 11 名成员，包括 2 名妇女。该委员会的任务是在过去制定的相关提案的基础上，制定修订《宪法》的法律草案。这项决定遭到了政治反对派的批评。他们说没有同他们协商，并呼吁进行政治对话，以确保协商一致的改革进程。2019 年 1 月 20 日，政府宣布已经于 1 月 17 日建立了一个关于宪法改革的全国协商框架，其中包括签署《协议》的团体、政党和民间社会。委员会于 1 月 31 日举行了第一次会议。我的特别代表继续与各政治派别的利益攸关方积极合作，本着民族团结的精神，通过对话解决他们之间的分歧。

8. 2018 年 11 月 6 日，在加奥、基达尔和通布图启动了解除武装、复员、重返社会和整编加速进程，这是启动更广泛的安全部门改革进程的重要一步。加速进程将允许已经登记并上交武器、而且符合资格的行动协调机制人员编入国家军队。然而，要成功开展解除武装、复员、重返社会和整编进程，就需要在执行《协议》规定的其他关键措施和安全部门改革方面取得实质性进展。签署《协议》的团体的代表在巴马科与我的助理秘书长会晤时重申，在政治方面取得进展是其战斗人员永远放下武器的先决条件。

9. 根据协议，签署方已经承诺进行深入改革，为此设立国家安全部门改革委员会，其任务是制定安全和国防部门全国愿景。2018 年 7 月 6 日通过了一项安全部门改革综合国家战略，该战略设想制定一个概念和计划，通过整编签署《协议》的各运动的符合资格战斗人员来重组国防和安全部队；国防和安全部队向北部地区的部署计划；建立领土警察；以及在重组后的国防和安全部队框架内建立反恐部队。

10. 尽管国际社会做出了重大努力，但安全局势继续恶化，自 2016 年以来针对国家和国际部队、马里稳定团和平民的恐怖袭击次数有所增加(2016 年有 183 次袭击，2017 年有 226 次，2018 年有 237 次)。这一威胁继续从马里北部蔓延到中

部，越来越分散人们对《协议》执行工作的关注并使执行工作复杂化。马里中部的安全局势越来越复杂，极端主义武装团体的扩张加剧了部族间暴力，影响到安全部队和平民的爆炸事件大幅增加，而流离失所者的人数也在增加。马里稳定团正与政府接触，以确定用于拟订中部办法的政治参数，并与国家工作队协调，正在加大对当局的支持力度，以应对快速变化的局势及保护平民。

11. 我的助理秘书长对加奥和莫普提的访问证实，尽管在马里北部部署临时行政当局方面取得了进展，但实地缺乏切实的进展，马里人民没有获得和平红利，这仍然是一项重大挑战。不安全、失业、妇女和青年人对和平进程缺乏参与以及发展和教育的缺失，都是民间社会代表提出的主要关切。他们认为，在和平进程下拟采取的行动没有充分反映发展问题。

12. 多年来，《协议》的和解、司法和人道主义等支柱在执行方面受到的关注似乎减少了。负责调查 1960 年至 2013 年期间在马里犯下的所有严重侵犯人权行为的真相、正义与和解委员会正在收集和归档信息。在过去两年里，该委员会的六个大区联络点已经收到了受害者提供的 11 000 多项陈述。调查、公开听证和制定一项关于赔偿的全面战略等工作计划于 2019 年完成。国民议会关于《民族和解法》草案的辩论由于对其内容的不同意见以及人权组织的批评而一再推迟。

13. 马里稳定团目前的配置继续在支持执行《协议》方面发挥关键作用。所有对话者都认识到，马里稳定团通过我的特别代表开展斡旋来执行政治任务是一个有效的方式。他们确认马里稳定团在扩大政治进程方面发挥了积极作用，同时与马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队和欧洲联盟驻马里特派团等其他部署在实地的安全人员密切协调，执行了一些与安全有关的重要任务。在缺乏有效的国家权力以及国家工作队人员有限的情况下，马里稳定团经常被期望提供本应该由政府或其他伙伴提供的服务。马里稳定团加强了击退复杂袭击的能力，稳定团的贡献对于防止恐怖团体控制国家的力量在一些领域仍然有限或者在其他领域根本没有的马里北部地区仍然至关重要。

14. 国际部队和区域行为体的贡献在应对马里危机以及建立持久和平与稳定方面同样重要。萨赫勒五国集团联合部队仍然是应对该区域暴力极端主义和跨国有组织犯罪威胁的重要组成部分。一旦全面运作，联合部队将帮助萨赫勒五国集团国家在第一阶段加强对其共同边界地区的控制，在第二阶段加强对其相关领土全境的控制。联合部队在其塞瓦雷总部于 2018 年 6 月遭到致命袭击以后，在马里中部的行动在中断六个月之后于 1 月 14 日恢复。计划在该国其他区开展进一步行动。国际社会未能为联合部队提供可预测和可持续的资金支持，助长了恢复行动以及总体上全面投入运作两个方面的延误。

联合国综合战略框架

15. 根据安全理事会第 2423(2018)号决议第 29 段，马里稳定团和联合国国家工作队制定了综合战略框架，其中提出了本组织的总体愿景和共同优先事项。该框架是马里稳定团和国家工作队几个月来为加强协调和促进整编而紧张努力的结果。在 2018 年 12 月和 2019 年 1 月举办了一些讲习班之后，由我的特别代表担

任主席的高级领导论坛于 2 月 12 日核准了国家一级的综合战略框架，该框架随后于 2 月 21 日得到了总部机构间马里问题工作队的认可。

16. 《联合国综合战略框架》制定了一个三年期时限，并根据安全理事会第 2423(2018)号决议规定的优先任务确定了共同优先事项，以加强对执行《协议》以及马里中部稳定努力的支持。因此，该框架按照稳定团和国家工作队任务的五个专题领域进行结构安排，支持开展国家努力，以便在北部和中部恢复国家权威；在受影响地区加强促进和保护人权；重建法治、安全和司法机构的能力；加强社会凝聚力、冲突预防和民族和解；以及支持选举和宪法改革。

17. 《联合国综合战略框架》概述了基于相对优势的内部分工。例如，在支持国家一级努力在马里北部和中部恢复国家权威方面，马里稳定团和国家工作队承诺划清其工作的界线，以努力实现临时行政当局的全面运作。马里稳定团将集中力量进行斡旋，确保及时任命和部署各级当局，并提供技术援助，而联合国开发计划署(开发署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)将集中力量发展相关机构的能力。关于支持选举和宪法改革，设想马里稳定团将在马里北部进行斡旋，以促进有利于举行和平选举的环境，同时提供后勤、技术和安全支持。开发署将侧重于通过民间社会组织建设相关机构的能力和提高选民的认识，而妇女署将通过为妇女和政党提供培训，支持促进妇女参与选举进程的努力。

18. 《联合国综合战略框架》还为稳定团和国家工作队有效部署各种供资和方案拟订工具提供了基础，并相互补充，从而减少了竞争或重叠的风险。一项具体的联合年度规划工作将确定该年各项举措的顺序以及资金的具体可用情况和相关需求。目前正在进行协商，以制定一个过渡计划，以期根据合作伙伴的任务和相对优势，将相关任务移交给合作伙伴，包括国家工作队。马里稳定团、各机构、基金和方案目前正在准备对能力和差距进行一次摸底，目前作为 2020-2024 年期间联合国发展援助框架的一部分正在编制的共同国家分析将为这次摸底提供信息依据。

三、 安全理事会第 2423(2018)号决议第 4 段所述措施的执行情况

A. 在签署《协议》的团体的支持下，在和平环境下举行总统选举

19. 总统选举于 2018 年 7 月 29 日举行，尽管马里北部和中部发生了一些安全事件，但 8 月 12 日在总体上和平的环境中举行了第二轮选举。凯塔总统以 67.16%的票数再次当选，反对党领袖苏迈拉·西塞以 32.84%的票数位居第二。8 月 17 日宣布选举结果后，西塞先生对选举结果提出质疑，并向宪法法院提出申诉，但被驳回。凯塔总统随后于 9 月 4 日宣誓就职，并于 9 月 9 日组成政府。

20. 投票之前的几周和第一轮投票后的政治气氛紧张，一些反对派候选人指控政府欺诈，并担心该国北部和中部的安全状况是否有利于举行选举。我的特别代表与包括非洲联盟马里和萨赫勒特派团、西非经共体、欧洲联盟和法语国家国际组织在内的其他国际伙伴密切合作，进行斡旋，这些斡旋努力有助于减轻担心和防止紧张气氛升级。马里稳定团通过向选举管理机构提供后勤、财政和技术援助来

支持选举进程，包括运输了 110 吨选举材料，并为外联和提高认识活动提供培训和支持。稳定团还为马里当局提供了预防选举相关暴力方面的培训。

21. 在国际部队和马里稳定团支持下，部署了马里国防和安全部队为选举进程提供安全保障，并确保投票站的安全，但该国中部和北部一些地区除外。签署《协议》的武装团体，包括阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟，以及拯救阿扎瓦德运动和支持阿扎瓦德人民联盟等分裂运动，为在其所在地区举行选举作出了建设性贡献，包括根据与政府商定的安保安排来确保投票站的安全。专区一级临时当局的提名和选举机构人员的部署，包括省长和市长的部署，都为这项工作提供了便利。

22. 选举观察员认为，在宪法规定的时限内举行总统选举是稳定国家的重要一步。国家观察员以及来自非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟和法语国家组织的国际观察员得出结论认为，尽管观察到一些违规行为，包括分发选民证、选民名单不完整以及一些候选人接触媒体的机会不平等等违规行为，但选举在令人满意的条件下进行。观察员还指出，一些投票站和工作人员成为北方部分地区极端主义武装团体的目标。此外，由于跨部族暴力造成安全环境不断恶化，中部各地区有许多人无法投票。

23. 观察员鼓励政府进行改革，提高选举的透明度和可信度，同时改善对选举进程的参与。根据马伊加总理 2019 年 1 月 18 日给宪法改革委员会主席的信，主要建议包括：通过特别延展普查，同时开展全面的青年登记运动，使选民名册更具包容性；以及建立一个以协商一致方式管理选举的机构，并审查选举法第 142(3)条，以增加第一轮和第二轮选举之间的时间。

B. 权力下放进程中的进展

24. 虽然采取了重要步骤来建立权力下放进程的立法框架，但其实施取决于《宪法》的修订、权力下放之后的当局成员的选举、权力移交以及《协议》中设想的所需资源。

25. 2017 年 10 月 2 日颁布的《地方当局法》和《地方当局自由行政条件法》为行政改革和权力下放进程奠定了基础。这两项法律规定通过普选来选举乡镇、省和大区机构的成员，并将国家收入的 30%移交给权力下放的当局。根据《宪法》，《地方当局法》将选举产生的大区机构称为大区理事会。然而，签署《协议》的团体坚持认为，根据《协议》，这些实体应被称为大区议会，并且其决定不能被任命的国家代表推翻。按照 2018 年 3 月 22 日签署的路线图的规定，在举行大区、地方和乡镇选举之前，这些问题需要得到解决并在修订后的宪法中得到反映。双方尚未根据路线图中确定的优先措施恢复关于《地方当局法》的讨论。

26. 规定将下放以后的国家服务部分移交给地方当局、同时移交人力和财政资源的法令草案于 2 月 20 日获得部长会议核准，但尚未提交给总统颁布。该法令的颁布和实施，是使马里能够按照《协议》第 14 条的要求将国家收入的 30%移交给地方当局的先决条件。目前的移交比例约为 19%。42 个国家权限领域中的大约 15 个领域已经通过法令移交给地方当局，其中包括教育、医疗卫生、水和公共卫

生、农业和社会发展。授权法令仍然未获通过的权限领域包括地方税收、领土警察、采矿、增强青年人的权能和青年就业以及能源。

27. 在下文第 36 段提到的国防和安全领域优先行动落实问题高级别会议上，讨论了建立领土警察部队的问题。双方同意根据《地方当局法》，将他们置于民选地方官员(市长)的权力之下。他们还决定，每个乡镇将至少有 30 名人员，他们将履行市政警务职责(执法、交通警务和协助税务当局)，同时也接受省和大区两级当局的指示。各方正在共同起草一项法令，确定警察部队的权力和组成。制定领土警察立法框架的截止期限定在 2020 年。

28. 我在上一次报告(S/2018/1174)中概要指出，政府于 2018 年 11 月启动了关于行政和区划调整法律草案的协商。调整进程旨在使地方政府合理化，为此确保提高国家的存在和提供服务的效率，以及通过建立新的市镇来提高地方税收的效益。根据《协议》第 6 条，政府的提案还设想增加选区数目和国民议会中的席位，以增加北方居民在国家机构中的代表性。在一些地区、特别是在加奥，民间社会的大力动员阻碍了协商的举行，人们持续存在的担心是，区划调整将对某些社区不利，拟议的改革在财政上不可持续。

C. 马里北部临时行政当局投入运作

29. 所有大区临时行政当局通过 2016 年 10 月 14 日总统令获得任命，现在都在运作，并努力向居民提供基本服务，比如为此开始在梅纳卡建造 1 个诊所，在陶代尼大区建造 9 所小学和 24 个井眼。我以前关于马里局势的报告中概要指出，一些项目在地方一级得到实施。尽管过去一年在建立临时行政当局方面取得了进展，资金有所增加，但临时当局的效力继续受到技术和后勤挑战以及基础设施缺乏的阻碍。一些民间社会组织对缺乏问责制和讨论地方当局账户的公开会议表示关切，尽管这类会议是《地方当局法》中所设想的。

30. 在马里稳定团通过我的特别代表进行斡旋的促成下，各签署方经过紧张谈判，政府于 2018 年 7 月 26 日任命了 288 名成员，其中包括 14 名妇女，进入北部地区 24 个专区中 21 个专区的临时行政当局和临时团体。陶代尼三个专区的任命仍在等待。未签署协议的守规武装团体、特别是协约运动协调会和阿扎瓦德正义大会之间的意见分歧，似乎阻碍了陶代尼其余三个专区的临时行政当局的任命，这三个专区是：Al-Ourche、Bou Djébéha 和 Foum el ’Alba。被提名的成员将受益于能力建设举措，特别是财政资源管理领域的举措。

31. 临时当局在支持组织和举行总统选举方面发挥了关键作用，为此促进选民教育、分发选民身份证以及支持地方当局开展选举相关业务，诸如部署和收集投票材料。他们还与大区一级的和解小组密切合作，通过提高加奥、梅纳卡和通布图的民众对选举进程的认识，防止与选举有关的暴力。

32. 截至 2019 年 2 月 26 日，政府分配给大区和专区两级临时当局的资金为 1 950 万美元。这些资金被分配用于支付业务费用(215 万美元)、资本投资(1 000 万美元)以及实施相应临时行政当局优先行动计划下的关键项目(750 万美元)，这些计划于 2017 年 9 月在加奥、梅纳卡、陶代尼和通布图获得通过，于 2017 年 10 月在基达

尔获得通过。这些优先行动计划帮助获得国家资金，支持旨在加强基本服务的提供、社会凝聚力和经济复苏的项目。除了政府划拨 1950 万美元资助优先行动计划之外，还承诺提供另外 900 万美元，用于资助专区一级未来的项目。

33. 在联合国支持下，政府一直在加紧努力应对阻碍临时当局有效运作的挑战。2018 年 12 月，政府承诺提供 290 万美元，以推动临时当局投入运作，包括用于培训和部署人员(通布图 27 名工作人员、加奥 12 名、梅纳卡 12 名、基达尔 11 名、陶代尼 10 名)。马里稳定团和国家工作队向临时行政当局提供了能力建设支助。

D. 进驻营地以及解除武装、复员和重返社会进程取得进展以及在各方同意的包容性安全部门改革方面取得进展

解除武装、复员和重返社会

34. 11 月 6 日，尽管未就整编配额达成协议，但国家解除武装、复员和重返社会委员会以及整编委员会在马里稳定团支助下，启动了解除武装、复员、重返社会和整编加速进程。11 月 6 日至 30 日期间，阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟 1 423 名前战斗人员以及未签署但遵守《协议》的武装运动的前战斗人员被解除武装、复员和登记，包括接受安全和侵犯人权行为筛查。在加奥、通布图和基达尔开展了这些活动。预计最后一阶段将针对未参加第一阶段的剩余 417 名前战斗人员(加奥 235 人，通布图 182 人)。今后，前战斗人员将转入该国南部的 3 个设施(库蒂亚拉、塞盖拉和马尔卡拉)，他们将于 2019 年 3 月至 6 月在那里接受为期 3 个月、由马里国防部主持的军事训练，马里稳定团和欧洲联盟将为此提供支助。他们将在完成训练后返回加奥、通布图和基达尔，作为马里武装部队成员以及负责为国家解除武装、复员和重返社会方案 8 个驻扎营地提供安保的 3 支协调行动机制部队的组成部分，开始首次部署活动。与此同时，马里稳定团继续在驻扎营地周围地区实施减少社区暴力项目，帮助社区为将参加国家复员方案的前战斗人员的回返做好准备。

35. 2018 年 2 月至 10 月期间，国家解除武装、复员和重返社会委员会对大约 36 000 名战斗人员进行了预先登记，估计其中约 17 000 人可能符合拥有武器的资格标准，可以参加解除武装、复员、重返社会和整编加速进程或国家解除武装、复员和重返社会方案。共有 1 840 人将因加速进程通过协调行动机制部队被编入马里武装部队，政府表示，另有大约 2 000 人可获得公务员职位，包括在森林保护部门和海关就职。其余 13 000 名符合国家复员方案资格的人将重新融入平民生活。世界银行已拨款 1 500 万美元，专门用于支助面向选择后一备选方案的首批 4 000 名前战斗人员开展国家复员方案。

安全部门改革

36. 2018 年 12 月 12 日至 14 日，签署方在巴马科举行了一次高级别会议，讨论如何落实 2018 年 3 月 22 日路线图概述的防御与安全领域的优先行动。会议促成为以下问题签署了更新的行动计划和时间表：改组并重新部署国防和安全部队；设立由国防参谋长指挥的反恐和打击跨国犯罪专门单位；设立并部署领土警察和地方安全问题协商委员会；最终完成国家安全部门改革战略的行动计划。

37. 已达成一项谅解，涉及将签署《协议》团体的特定高级文职和军事人员暂时编入一个新机构，即和平与稳定高级管理局，由国家元首主持。管理局将负责后续跟踪《协议》的执行情况。各方还商定了国防和安全部队前成员按离职时的级别重返社会的模式。随后在 2019 年 2 月 6 日通过了一项法令，规定了将各运动的前战斗人员编入武装部队、国家警察、民防、海关、水务和林业部门、惩教和监狱管理部门以及其他公共服务机构所需的年龄、培训和专业资格标准。将根据个案情况共同决定高级军事人员的军衔评定。政府邀请国防和安全部队前成员于 2019 年 1 月 26 日至 30 日在最近的军区登记。因此，已有 494 名前军事人员在各地登记，截至 2 月 26 日，其中已有 453 人转入三个训练中心：巴马科(20 名军官)、塞古大区马尔卡拉(155 名军士)和卡伊大区塞盖拉(278 名士兵)。

38. 军队的整编配额问题仍未解决。政府坚持这一数字为 4 900 人，而签署《协议》的武装团体正在争取将其定为 10 000 人。不过，各方似乎愿意继续将签署《协议》的武装团体纳入协调行动机制，但有一项理解，即被编入军队者将获得国防军士兵的完全地位，尽管签署《协议》武装团体 100 名战地指挥官的军衔统一问题也没有得到解决。各方同意在马里稳定团和协议监测委员会主席协助下继续讨论这一问题。

39. 在欧洲联盟特派团(欧盟萨赫勒马里能力建设团和欧洲联盟帮助训练马里部队军事特派团)支助下，马里国防和安全部队继续加强能力，同时不断扩大向马里北部和中部的部署。

协调行动机制

40. 筛查和登记 1 423 名协调行动机制混合部队人员的工作有助于增强签署方和分裂武装团体的信心。共有 403 名战斗人员最初在体检后被认定不适合参加整编，但他们将有机会在加奥接受第二次体检，以最终决定他们是否合格。这一进程将与剩余 417 名前战斗人员的解除武装和复员同时进行。

41. 在 11 月开始解除武装、复员、重返社会和整编加速进程之前，继续在通布图、加奥和基达尔开展协调行动机制混合部队的运作进程，在加奥和通布图开展巡逻。如我先前报告所述，使协调行动机制混合部队全面运作的工作面临数项挑战，包括签署《协议》的各武装团体对模式存在分歧。在基达尔和通布图，混合部队的第一批连队仅达到预期数目的一半。与此同时，加奥的混合部队缺乏重型武器，因此无法按计划为选举进程提供安全保障。

E. 马里北部的社会经济发展

42. 2018 年马里经济增长率为 5%(2017 年为 5.3%)。这一增长主要归因于富有活力的农业部门(棉花)和服务业(金融活动和贸易)。政府努力将预算赤字从 2017 年的 2.9%降至 2018 年的 2.5%，经济在 2018 年继续表现良好，通货膨胀率低，巩固了增长。2015 年在巴黎举行了马里经济复苏与发展问题国际会议，捐助方在会上认捐了 42.4 亿美元，自那时以来，截至 2017 年只支付了 31 亿美元。2018 年付款率估计为 90%。这些资金中 40%被指定用于北方地区，以补充政府执行《协议》所列发展措施的预算。

43. 在改善北部民众的社会经济状况方面进展有限。尽管2018年增长保持稳定，但经济增长的结构缺乏包容性。农村地区贫困率估计为 53.6%，城市地区估计为 32.9%。经济增长促使贫困率略微下降，但不足以引起马里贫困人口数量大幅减少。北部大区的贫困率依然很高，特别是在加奥(50.5%)，中部地区也是如此，塞古的贫困率估计为 51.1%，莫普提估计为 59.5%。由于安全考虑，国家和发展机构在北部的存在依然有限。

44. 贫困以及青年男女缺乏谋生机会的情况持续存在。在 2018 年下半年和 2019 年上半年，发生了一系列公务员领导的骚乱。经济保持增长，生活条件却没有改善，二者脱节产生的社会压力引发了抗议，诱因则是公众对低工资和不支付欠款的强烈不满。此外，本已脆弱的社会局势进一步恶化，民众流离失所使其雪上加霜。2018 年，马里境内约有 61 400 名境内流离失所者，在布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔有 138 700 名马里难民。马里主要的流离失所地区是通布图、莫普提和梅纳卡。

45. 规划部负责在北部大区建立发展区。2019 年 1 月 11 日，协议监测委员会相关小组委员会的成员对延迟建立发展区表示关切，根据 2018 年 3 月 22 日路线图，发展区本应至迟于 2018 年 11 月底前建立。小组委员会要求至迟于 2019 年 3 月底前提供建立发展区的法令草案。2018 年 1 月 30 日，议会设立了可持续发展基金，以便为开发北部大区的具体战略提供保障。2018 年 7 月 16 日，在可持续发展目标和马里 2040 年远景基础上，政府启动了新的经济复苏和可持续发展战略框架。

F. 确保妇女平等和有意义地参与，包括让妇女更多地参与根据《马里和平与和解协议》设立的机制

46. 凯塔总统努力增加担任决策性职位的妇女人数。在其政府 32 位部长中共有 11 名女性部长，包括马里第一位女性外交部长卡米莎・卡马拉以及负责透明度事务的部长和负责能源事务的部长。依照 2015 年为在获得任命和选举职务方面促进性别平等制定措施的法律，政府首次实现了妇女任职人数 30%的目标。

47. 然而，总体而言，妇女参与和平进程以及更广泛政治和公共生活的程度仍然有限。国民议会中共有 9.5%的当选代表是妇女，在向五个北部大区临时当局任命的 288 名成员中，只有 14 人是妇女。区域一级，在 69 名成员中只有一名妇女。在负责执行和监测《协议》的机制中，妇女人数也不足，在协议监测委员会 34 名成员中只有一名妇女。

48. 马里妇女过去未曾参与政治谈判，她们的权益和经验也未得到充分的代表或考虑。与性别有关的陈规定型观念和信念盛行，阻碍妇女竞选公职或发表自己的意见。提高妇女代表性需要获得国家和地方利益攸关方的支持，包括获得宗教和传统领导人的支持，他们过去曾反对消除歧视或修订家庭法典的改革。

49. 在总统选举前，促进妇女、儿童和家庭事务部在马里稳定团和妇女署支助下，在马里各地组织了由妇女主导的讨论，探讨如何推动妇女作为候选人和选民的权利。然而，根据欧洲联盟马里选举观察团的最后报告，配额和性别方案迄今产生

的影响有限。在竞选总统的 24 名候选人中，只有一名女性候选人 Djeneba N'Diaye。她的得票数最低。

50. 在协议监测委员会 2018 年 11 月第二十九次会议期间，成立了一个特设工作组，目的是制定加强妇女参与和平进程的具体备选方案。特设工作组于 2018 年 12 月 6 日、14 日和 21 日举行了会议，建议通过以下方式将妇女纳入《协议》的后续机制：妇女直接参与协议监测委员会和其他后续机制；设立一个独立妇女观察站，以监测《协议》的执行情况。

G. 《和平契约》

51. 在政府和联合国 2018 年 10 月 15 日签署《和平契约》后，签署《协议》的武装团体通过同日签署的《契约》附件，表示完全遵守《契约》并致力于全面执行《协议》。在《契约》框架内，政府承诺审查 2018 年 3 月 22 日路线图执行状况，其中确定了加快和平进程的优先措施。在路线图确定的 21 个行动要点中，截至 2019 年 2 月 28 日已完成 9 个行动要点，包括在通布图和基达尔启动协调行动机制，开始解除武装、复员和重返社会进程以及就行政改组和宪法改革进行协商。另有 8 个行动要点目前正在执行中。今后，需要更加关注商定执行剩余行动要点的顺序和现实的时间表。

四. 意见

52. 尽管马里面临多重挑战，其中许多挑战尚未得到解决，但我赞赏自 2018 年 9 月 4 日凯塔总统就职以来，马里政府和签署《协议》的武装团体取得的进展。自 2015 年签署《协议》以来，过去六个月取得的成就比以往任何时候都多。总统选举在总体和平环境中按时举行，并得到签署《协议》武装团体的支持。自总统就职和签署《和平契约》以来，所有签署方都对和平进程重新做出承诺，他们之间的信任明显增加，这令我感到鼓舞。这一积极动态产生了一些具体成果：在基达尔、梅纳卡和通布图大区建立了专区一级的临时行政当局，1 400 多名前战斗人员放下了武器，开始了关于加强妇女参与和平进程的讨论，将其作为协议监测委员会的一部分。根据《协议》设想进行重要的政治和体制改革。鉴于这些改革的范围和复杂性，有必要确定轻重缓急。我促请政府、签署《协议》的团体和其他主要利益攸关方商定执行《协议》所列措施的顺序，并在这样做时优先考虑影响其他步骤执行的关键步骤。

53. 宪法改革显然是其中一项优先措施。宪法改革是关键性体制和政治改革以及举行地方和参议院选举的先决条件，也将表明马里人民对各项改革及其不可逆转性的承诺。我欢迎设立一个专家委员会，其将在这一进程中发挥重要作用。然而，最初的反应提醒我们，这项改革依然是非常微妙的政治进程，对以往举措的争议已经表明了这一点。我赞扬凯塔总统和马伊加总理与各种利益攸关方进行广泛协商。我促请所有政治领导人建设性地参与这一进程，通过对话解决分歧。只有通过共同努力，才能奠定马里民族国家的基础，确保所有马里人能够享有更加和平和稳定的未来。

54. 成功的改革需要国家发挥自主权并获得马里社会更广泛群体、包括妇女和青年的支持。我意识到有必要避免进一步拖延，但我认为同样重要的是，应让各方有足够时间来集体处理和解决有争议的问题，以确保政治改革进程真正包容各方。我欢迎建立全国协商框架，这是一个专门的协商机制，供政府、各政党和民间社会讨论关于宪法公投、领土和行政改革、区域划分以及修订选举法和相关时间表的重要改革建议。这是朝着确保政治进程在整个马里社会获得更具包容性支持和增强自主权迈出的重要一步。此外，我鼓励所有各方考虑妇女参与和平进程问题特设工作组的建议。经验表明，切实参与同更可持续的和平直接相关。

55. 在《协议》构想的重组和改革马里国防和安全部队的更广泛进程中，启动解除武装、复员和整编加速进程是一个重要步骤。自和平进程开始以来，战斗人员首次进行了解除武装、复员和登记，以备编入军队。这是至关重要的一步，它表明签署《协议》的武装团体愿意放下武器，停止敌对行动并反对诉诸暴力。我促请各方扩大这一势头，毫不拖延地解决军队整编配额问题，以便着手对交出武器的人进行训练和整编。这也将使当局能够进入下一阶段，即启动国家解除武装、复员和重返社会方案，36 000 多名战斗人员已表示有兴趣加入该方案。

56. 要确保对前战斗人员的解除武装、复员和重返社会工作取得长期成果，就需要在改革安全部门方面取得进展。已采取步骤以便为这项重要改革奠定基础，通过了国家安全部门战略及其行动计划。亟需为得到《协议》签署方内外广泛支持的改革和重组后的安全和国防部队制定国家愿景。我促请政府与签署《协议》的武装团体和其他主要利益攸关方密切合作，最终确定这一愿景，并制定招募和整编前战斗人员的计划以及将重组后的马里国防和安全部队有效重新部署到马里北部的明确时间表。

57. 尽管在过去六个月取得了进展，但在马里实现可持续和平与稳定的道路依然漫长并充满挑战。宝贵的时间损失殆尽，原因是《协议》的执行一再拖延，加上马里继续面临各种复杂的安全挑战。我认识到，《协议》的执行并非如签署时最初所愿在冲突后背景下进行，而是在持续危机、恐怖主义和极端暴力事件背景下进行。然而，《协议》仍是和平进程的唯一有效框架，《协议》的执行必须得到利用并辅之以马里、区域和国际行为体更广泛的政治努力。因此，我促请各签署方坚持到底，履行对本国人民和对国际大家庭的义务。马里人民尚未得到他们应得的和平红利和改善的生活条件。

58. 在过去六个月中，对联合国的攻击造成 18 名维持和平人员死亡，另有 77 人受伤，我对此深感悲痛。我借此机会，再次向遇难维持和平人员的家属及其所在国政府表示慰问，并祝愿受伤人员迅速全面康复。我最强烈地谴责对联合国人员和车队的袭击，并再次促请马里当局以及签署《和平协议》的武装团体不遗余力地查明发动袭击者，以便尽快将他们绳之以法。针对联合国维持和平人员的袭击可能构成国际法规定的战争罪。我促请所有签署《协议》的武装团体采取具体行动，加强与马里政府的合作与协调，断绝与恐怖主义组织的一切关系。

59. 稳定团(按现行配置)的贡献依然对马里的稳定至关重要。尽管遭受这些惨痛损失，但稳定团仍提高了抗御恐怖团体复合式袭击的能力，说明稳定团是坚强的，

具有应对能力，并将继续在支助马里政府方面发挥关键作用，为开展政治进程创造空间，防止马里北部一些国家力量有限或缺失的地区落入恐怖团体的控制。许多针对我们维持和平人员的令人发指袭击都被我们的男女军警人员专业和英勇地击退，没有造成平民伤亡。马里稳定团在加强人员、营地和车队的保护方面取得了重大进展，包括为此加强防御简易爆炸装置和其他间接武器袭击的措施，同时采取措施，以提高预测此类袭击的能力。我鼓励马里稳定团所有部队派遣国继续努力，升级部署在马里的特遣队的装备。我也再次促请双边捐助者本着分担责任精神加大在这些努力中对部队和警察派遣国的支助。

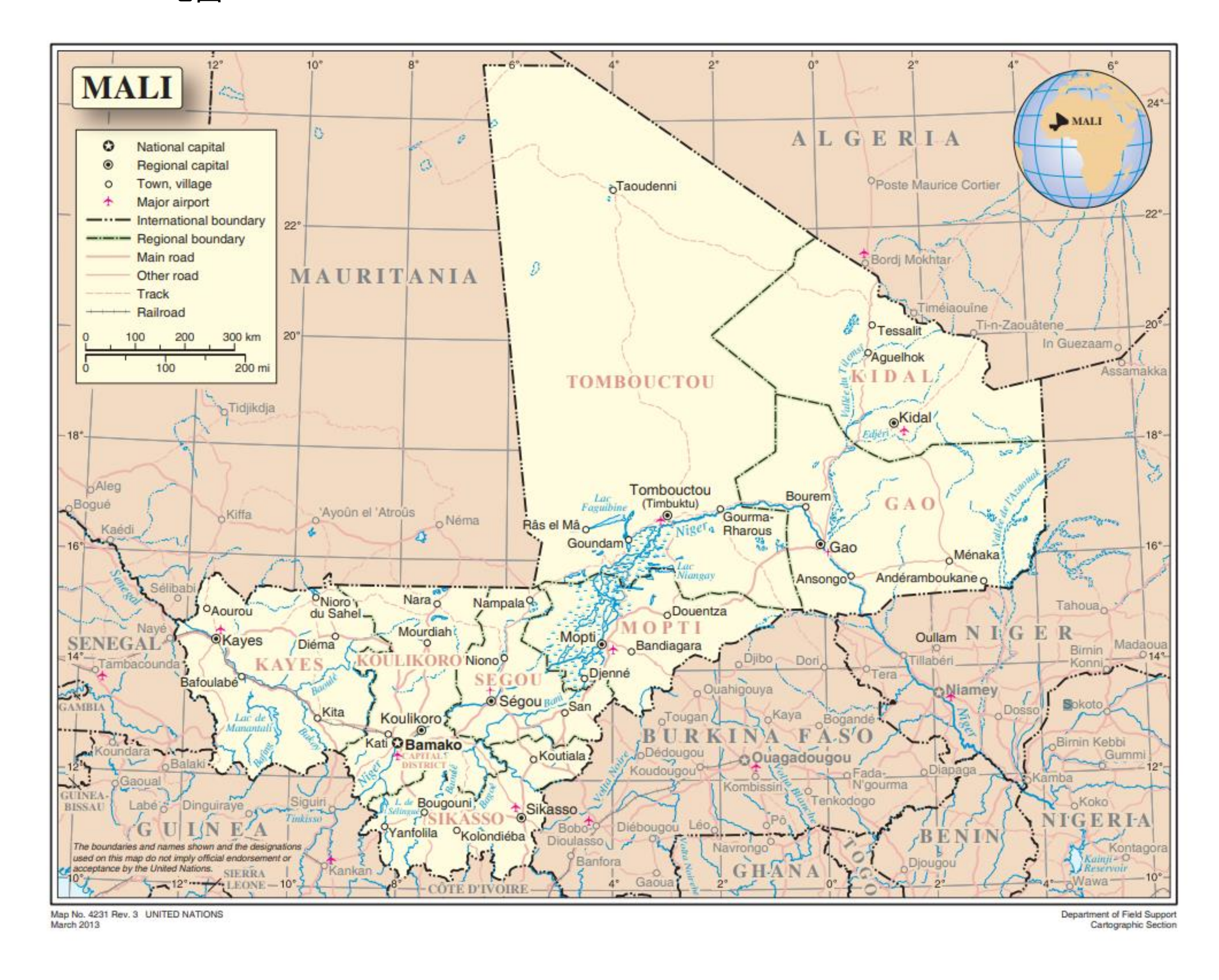
60. 保护领土和人民首先是政府的责任。过去几年，在欧洲联盟的坚定支持下，马里国防和安全部队的能力建设取得了令人鼓舞的进展。这将有助于在向马里北部重新部署国防和安全部队方面取得进一步进展，这仍是一个至关重要的优先事项。我强烈谴责在马里北部和中部对马里国防和安全部队的持续袭击及其造成的大量损失。我赞扬国防和安全部队在捍卫马里统一和领土完整及保护公民安全方面展现的勇敢和奉献精神。我仍然对马里中部安全局势持续恶化感到关切，在那里，极端主义团体的力量不断壮大，加剧了长期的部族间紧张关系和冲突。我赞扬政府通过执行综合安全计划，努力解决马里中部这一令人担忧的局势。与此同时，我谨重申，仅有安全应对措施不足以解决马里的危机，这些危机的根源本质上是政治和发展问题。

61. 在应对马里面临的挑战方面，需要考虑在更广泛区域范围内发生的冲突的复杂跨界动态和推动因素。我再次促请国家、区域和国际行为体在联合国萨赫勒综合战略及其支助计划框架下加倍努力，应对马里和萨赫勒地区面临的多重威胁，其涵盖与和平、发展和安全有关的方方面面。没有可持续发展，马里和该区域就不会有持久和平；没有和平与稳定，在执行《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》方面也不会有任何进展。需要为执行《协议》关于社会经济和文化发展的第四节所述措施做更多工作。萨赫勒五国集团联合部队在马里中部恢复了行动，我对此感到鼓舞。我促请萨赫勒五国集团成员国做出安排，以持续开展这些行动，并促请国际伙伴向联合部队提供其所需的支助。

62. 最后，我要感谢我的特别代表穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫的出色领导，感谢马里稳定团和马里国家工作队的工作人员，他们继续发挥奉献精神，冒着极大的个人风险，努力建设更加和平与稳定的马里，他们是本组织最崇高愿望的典范。我还要感谢所有部队和警察派遣国的持续承诺。最后，我感谢非洲联盟、西非经共体、人道主义组织和捐助者以及非政府组织对马里的重要贡献和坚定承诺。

附件

地图


MALI
National capital
Regional capital
Town, village
Major airport
International boundary
Regional boundary
Main road
Other road
Track
Railroad
0 100 200 300 km
0 100 200 mi
ALGERIA
MAURITANIA
TOMBOUCTOU
KIDAL
GAO
MOPTI
SEGOU
KOULIKORO
KAYES
SIKASSO
CAPITAL DISTRICT
SENEGAL
GAMBIA
GUINEA-BISSAU
GUINEA
SIERRA LEONE
CÔTE D'IVOIRE
BURKINA FASO
GHANA
TOGO
BENIN
NIGER
NIGERIA
Taoudenni
Poste Maurice Cortier
Bordj Mokhtar
Timéiaouine
Tessalit
Ti-n-Zaouâtene
In Guezaam
Aguelhok
Assamakka
Kidal
Tidjikdja
Aleg
Bogué
Kaédi
Kiffa
'Ayoûn el 'Atroûs
Néma
Tombouctou
(Timbuktu)
Bourem
Gourma-Rharous
Râs el Mâ
Goundam
Gao
Ménaka
Ansongo
Andéramboukane
Tahoua
Sélibabi
Aourou
Nioro du Sahel
Nara
Nampala
Douentza
Nayé
Kayes
Diéma
Mourdiah
Mopti
Bandiagara
Ouallam
Tillabéri
Madaoua
Birnin Konni
Tambacounda
Niono
Djenné
Djibo
Dori
Tera
Niamey
Bafoulabé
Ouahigouya
Ségou
San
Kita
Koulikoro
Tougan
Kaya
Bogandé
Dosso
Sokoto
Kati
Bamako
Koundara
Koutiala
Dédougou
Ouagadougou
Birnin Kebbi
Gummi
Balaki
Koudougou
Diapaga
Gaoual
Fada-N'gourma
Kamba
Kombissiri
Labé
Dinguiraye
Siguiri
Tenkodogo
Koko
Bougouni
Sikasso
Bobo-Dioulasso
Diébougou
Léo
Pô
Yanfolila
Kolondiéba
Navrongo
Kontagora
Kankan
Banfora
Gaoua
Djougou
Wawa
Niger
Bani
Lac Faguibine
Lac Niangay
Lac de Manantali
L. de Sélingué
Kainji Reservoir
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 4231 Rev. 3 UNITED NATIONS
March 2013
Department of Field Support
Cartographic Section